

प्रारम्भिक बाल्यावस्थाः देखभाल और शिक्षा तथा शिक्षा का अधिकार

डोलाश्री मैसूर

इस लेख में प्रारम्भिक बाल्यावस्था की देखभाल और शिक्षा (अर्ली चाइल्डहुड केयर एण्ड एजुकेशन – ई.सी.सी.ई.), खासतौर से भारत में पूर्व–स्कूल शिक्षा, के मुद्दे से जुड़े कानून और नीतिगत बदलावों का वर्णन किया गया है। इस लेख में इस बात की पड़ताल करने की भी कोशिश की गई है कि इस महत्त्वपूर्ण नीतिगत उद्देश्य पर न्यायालयों में किस तरह सोच–विचार किया गया है। यह लेख ई.सी.सी.ई.पर संवैधानिक स्थिति के संक्षिप्त वर्णन के साथ शुरू होता है और फिर इस मुद्दे पर हुए कानूनी बदलावों को समझने की दिशा में आगे बढ़ता है।

ई.सी.सी.ई. पर संविधान जो कहता हैः

भारत के संविधान में सामाजिक कल्याण के लक्ष्यों, जैसे शिक्षा और रोजगार, को राज्य के नीति निदेशक सिद्धान्तों के रूप में जगह दी गई है। मौलिक अधिकारों[1] के विपरीत, कोई भी अदालत राज्य के किसी भी नीति निदेशक सिद्धान्त को लागू नहीं करा सकती या किसी नीति निदेशक सिद्धान्त के उल्लंघन से जुड़े किसी मसले पर फैसला नहीं सुना सकती।[2] हालाँकि, राज्य से यह अपेक्षा की जाती है कि कानून और नीतियाँ बनाते वक्त वह इन निदेशक तत्वों का ख्याल रखते हुए उन्हें मार्गदर्शक सिद्धान्तों के रूप में प्रयोग करेगा।

मूल रूप से, 1950 के भारतीय संविधान में सार्वभौमिक प्राथमिक शिक्षा को अनुच्छेद 45 (उस समय का)के अन्तर्गत एक अप्रवर्तनीय नीति निदेशक सिद्धान्त के रूप में शामिल किया गया था। राज्य के इस नीति निदेशक सिद्धान्त में यह कहा गया था कि राज्य को चौदह वर्ष की उम्र तक के सभी बच्चों को निशुल्क और अनिवार्य शिक्षा प्रदान करने के लिए प्रयास करना चाहिए। इसके अलावा, यह ध्यान में रखना जरूरी है कि अनुच्छेद 45 (तत्कालीन)[3] भारत के संविधान के अन्तर्गत राज्य का ऐसा अकेला नीति निदेशक सिद्धान्त था जिसमें 10 साल की अवधि दी गई थी जिसके अन्दर राज्य को नियत उद्देश्य को पूरा करना था। इस प्रावधान में ई.सी.सी.ई. और प्राथमिक शिक्षा के बीच फर्क नहीं किया गया था; इसमें सिर्फ चौदह वर्ष की आयु तक के सभी बच्चों को निशुल्क और अनिवार्य शिक्षा प्रदान करने की राज्य की बाध्यता का वर्णन किया गया है।

मोहिनी जैन [4] और उन्नीकृष्णन [5] के मुकदमों में उच्चतम न्यायालयः

उच्चतम न्यायालय ने अपने दो निर्णयों – मोहिनी जैन बनाम कर्नाटक राज्य (1992) तथा जे. पी. उन्नीकृष्णन बनाम आंध्रप्रदेश राज्य (1993) – में शिक्षा के अधिकार के सम्बन्ध में स्थिति को स्पष्ट किया। पहले मामले में, उच्चतम न्यायालय ने अपने फैसले में शिक्षा के अधिकार को संविधान के अनुच्छेद 21 के अन्तर्गत सुनिश्चित किए गए जीवन जीने के अधिकार का हिस्सा घोषित किया। न्यायालय ने माना कि शिक्षा पाने का अधिकार सभी नागरिकों को सभी चरणों पर उपलब्ध है। अब नागरिक राज्य से उन्हें शिक्षा मुहैया कराने की माँग कर सकते थे। उन्नीकृष्णन के मामले में, न्यायालय ने इस सिद्धान्त पर जोर दिया कि शिक्षा पाने का अधिकार, शिक्षा के अधिकार से जुड़ा हुआ है। हालाँकि, न्यायालय ने निशुल्क और अनिवार्य शिक्षा के अधिकार को चौदह वर्ष की आयु के बच्चों तक के लिए सीमित कर दिया। न्यायालय ने तर्क दिया कि– (i) यह संवैधानिक निदेशक सिर्फ बच्चों के लिए उपलब्ध है, और (ii) राज्य के पास सभी स्तरों पर शिक्षा का अधिकार प्रदान करने का आर्थिक सामर्थ्य नहीं है।

[1] The Supreme Court and High Courts under Articles 32 and 226 of the Constitution can enforce fundamental rights such as the right to equality, freedom or life.
[2] Article 37, Constitution of India, 1950
[3] The forthcoming section of the article entitled “The fundamental right to education and ECCE” covers the revision that was made to Article 45 under the Constitution (Eighty-Sixth Amendment) Act, 2002.
[4] Mohini Jain v State of Karnataka, (1992) 3 SCC 666
[5] Unnikrishnan J. P. v State of Andhra Pradesh 1993 SCC (1) 645

ये दोनों निर्णय इस बात पर जोर देते हैं कि जीवन जीने के अधिकार को सार्थकता से हासिल करने के लिए शिक्षा का अधिकार अत्यावश्यक है। लेकिन, इनमें से कोई भी निर्णय प्राथमिक शिक्षा और ई.सी.सी.ई. के बीच में फर्क नहीं करता। न्यायालय के लिए, ई.सी.सी.ई. और प्राथमिक शिक्षा के बीच यह भेद कोई चिंताएँ खड़ी नहीं करता क्योंकि शिक्षा का अधिकार बच्चों को चौदह साल की उम्र पूरी हो जाने तक दिया गया था।

शिक्षा का बुनियादी अधिकार और ई.सी.सी.ई. :

2002 में, भारत की संसद ने बच्चों के लिए निशुल्क और अनिवार्य शिक्षा के अधिकार को संविधान के अनुच्छेद 21 क के अन्तर्गत एक बुनियादी अधिकार के रूप में जोड़ दिया।[6] नया जोड़ा गया यह अधिकार 6 से 14 साल के बच्चों की प्राथमिक शिक्षा तक सीमित था। परिणामस्वरूप, उच्चतम न्यायालय या उच्च न्यायालय अनुच्छेद 21 क के किसी भी उल्लंघन को सुधार सकते हैं। लेकिन, इस संशोधन में अनुच्छेद 45 में बदलाव करके उसमें छह साल से कम उम्र के बच्चों के लिए ई.सी.सी.ई. को शामिल किया गया। संशोधित अनुच्छेद 45 कहता है कि राज्य छह साल की उम्र तक के बच्चों के लिए प्रारम्भिक बाल्यावस्था की देखभाल और शिक्षा प्रदान करने का प्रयास करेगा। इसलिए, ई.सी.सी.ई. को राज्य के नीति निदेशक सिद्धान्त के रूप में शामिल करके, यह संशोधन किसी भी व्यक्ति को ई.सी.सी.ई. से जुड़ी किसी भी योजना या कार्यक्रम को लागू करवाने के लिए न्यायालय में गुहार लगाने से रोकता है।[7]

प्राथमिक शिक्षा प्रदान करने की जिम्मेदारी मानव संसाधन विकास मंत्रालय की होती है जबकि महिला और बाल विकास मंत्रालय आई.सी.डी.एस. (समेकित बाल विकास सेवा योजना) को, और इसलिए ई.सी.सी.ई. को भी, लागू करने के लिए जिम्मेदार होता है। शिक्षा के अधिकार को जोड़ने का प्रस्ताव मानव संसाधन विकास मंत्रालय द्वारा रखा गया था। इसके परिणामस्वरूप, छह साल से कम उम्र के बच्चे को शिक्षा के अधिकार के दायरे से बाहर रखा गया है।

भोजन के अधिकार से जुड़ा मामला[8] :

उच्चतम न्यायालय द्वारा पी.यू.सी.एल. बनाम भारत संघ (2001) के मामले में उच्चतम न्यायालय द्वारा पारित किए गए कुछ आदेश भी हमारी इस चर्चा में प्रासंगिक हैं क्योंकि वे भारत में आँगनवाड़ी व्यवस्था को सर्वव्यापी बनाने के लिए बहुत अहम थे। यह याचिका पीपुल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज द्वारा दायर की गई थी ताकि संविधान के अनुच्छेद 21 के अन्तर्गत अनिवार्य रूप से दिए गए जीवन जीने के अधिकार के अंग के रूप में भोजन के अधिकार को सुनिश्चित किया जा सके। याचिकाकर्ताओं ने भोजन और पोषण तक पहुँच को सुनिश्चित करने के लिए, और लोगों को भूख और भुखमरी से बचाने के लिए न्यायालय की शरण ली। न्यायालय ने खाद्य सुरक्षा से जुड़ी सभी योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए कई आदेश जारी किए हैं जिनमें, मध्यान्ह भोजन योजना को सर्वव्यापी बनाना और सार्वजनिक वितरण प्रणाली को पुनर्जीवित करना शामिल हैं। न्यायालय द्वारा नियुक्त एक समिति सभी राज्यों, केन्द्र शासित प्रदेशों और केन्द्र सरकार द्वारा सौंपी जाने वाली परिपालन रिपोर्टों के माध्यम से इन आदेशों के परिपालन पर निगरानी रखती है।

भारत में ई.सी.सी.ई. की अवधारणा निर्मित करने में आई.सी.डी.एस. का योगदान सबसे महत्त्वपूर्ण है क्योंकि यह छह साल से कम उम्र के बच्चों की शिक्षा, स्वास्थ्य और विकास की जरूरतों को पूरा करता है। इस योजना के सम्बन्ध में न्यायालय ने एक आदेश[9] जारी किया जिसमें राज्य को आई.सी.डी.एस. के अन्तर्गत आँगनवाड़ी व्यवस्था को सर्वव्यापी बनाने का निर्देश दिया गया। इसके बाद एक और आदेश[10] पारित किया गया जिसके तहत राज्य की जिम्मेदारी है कि वह "पूर्व–स्कूल की उम्र के बच्चों को शुरुआती प्रोत्साहन देने और शिक्षा के माध्यम से उनका मनोवैज्ञानिक और सामाजिक विकास करने के लिए आवश्यक दशाओं को सुनिश्चित करे।" दुर्भाग्यवश, हम पाते हैं कि 2013 में भी अधिकांश आँगनवाड़ियों में या तो कर्मचारियों की कमी है या वे शोचनीय बुनियादी सुविधाओं के साथ काम कर रहे हैं।[11]

[6]The Constitution (Eighty-Sixth Amendment) Act, 2002
[7]Article 37 of the Constitution prohibits any court from enforcing any directive principle of state policy.
[8]People's Union for Civil Liberties v Union of India W. P. (c) 196 of 2001
[9]W.P. (c) 196/2001, Order dated 28/11/2012, available at: http://www.righttofoodindia.org/orders/nov28.html
[10]W.P. (c) 196/2001, Order dated 29/04/2004, available at: **http://www.righttofoodindia.org/orders/apr2904.html**
[11]"Poor Status of Anganwadis in Bangalore" CIVIC (2012), available at:
http://civicspace.in/sites/default/files/attachments/public%20hearing%20on%20health%20english%20version.pdf. Also see "Anganwadis for All – A Primer" Right to Food Campaign (2007) available at: **http://www.righttofoodindia.org/data/icds06primer.pdf**

आर.टी.ई. कानून और ई.सी.सी.ई. :

अनुच्छेद 21 क के अन्तर्गत आने वाला शिक्षा का अधिकार कानून द्वारा निर्धारित ढंग से, बच्चों को निशुल्क और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009 (आगे इसे आर.टी.ई. कहेंगे) के माध्यम से लागू किया जाना है। हालाँकि यह कानून अधिकांशतः प्राथमिक शिक्षा पर लागू होता है, लेकिन राज्य सरकारों को प्रारम्भिक बाल्यावस्था की देखभाल और शिक्षा (खण्ड 11) प्रदान करना ऐच्छिक है। इसके अलावा, आर.टी.ई. यह आदेश भी देता है कि जिन स्कूलों में पूर्व–स्कूल शिक्षा मुहैया कराई जाती है, वहाँ आर.टी.ई. के अन्तर्गत दाखिलों और आरक्षणों की प्रवेश कक्षा पूर्व–स्कूल कक्षा होगी। परिणामस्वरूप, पूर्व–स्कूल शिक्षा प्रदान करने वाले सभी स्कूलों पर भी निशुल्क और अनिवार्य पूर्व–स्कूल शिक्षा प्रदान करने का दायित्व होता है। आर.टी.ई. के अन्तर्गत यह प्रावधान बच्चों को अधिकार देता है कि (i) वे पड़ोस के किसी सरकारी, निजी या सहायता–प्राप्त स्कूल में दाखिला हासिल कर सकें (ii) अगर बच्चा समाज के आर्थिक या सामाजिक रूप से वंचित वर्ग से आता है तो उसे निशुल्क और अनिवार्य पूर्व–स्कूल शिक्षा प्रदान की जाए।

आर.टी.ई. कानून की संवैधानिक वैधता को गैर–सहायता प्राप्त और सहायता प्राप्त स्कूलों के एक समूह ने सोसाइटी फॉर अनएडेड प्राइवेट स्कूल्स ऑफ राजस्थान बनाम भारत संघ के मामले में चुनौती दी थी।[12] 2012 में, अज़ीम प्रेमजी फाउण्डेशन ने, यह तर्क देते हुए कि आर.टी.ई. की वैधता को बनाए रखना जरूरी है, इस याचिका के मामले में हस्तक्षेप किया। इसके अलावा, ई.सी.सी.ई. के मुद्दे पर, फाउण्डेशन ने तर्क दिया कि न्यायालय को ई.सी.सी.ई. को अनुच्छेद 21 क के अन्तर्गत उल्लिखित शिक्षा के अधिकार में ही शामिल मानना चाहिए, और इसलिए फाउण्डेशन की माँग थी कि इस अधिकार के दायरे में 6 साल से कम उम्र वाले बच्चों को भी शामिल किया जाना चाहिए। यह तर्क तीन आधारों पर दिया गया था, जो इस प्रकार हैं–

(i) उच्चतम न्यायालय ने उन्नीकृष्णन के मामले में निर्णय दिया कि चौदह साल की उम्र तक सभी बच्चे शिक्षा के अधिकार की पात्रता रखते हैं और यह अधिकार राज्य पर बाध्यकारी है;

(ii) शोध से पता चलता है कि स्कूलों में शैक्षणिक परिणामों को सुनिश्चित करने में ई.सी.सी.ई. महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है; और

(iii) भारत में पूर्व–स्कूल शिक्षा का क्षेत्र मुख्यतः अनियंत्रित है क्योंकि आर.टी.ई. कानून कक्षा 1 और उससे आगे की कक्षाओं के लिए मानदण्ड और मानक तय करता है। पर न्यायालय, इस अधिकार को छह साल से कम उम्र के बच्चों तक बढ़ाने पर मौन रहा क्योंकि संसद ने ई.सी.सी.ई. को शामिल करने के लिए संशोधित अनुच्छेद 45 को जोड़ लिया था।

कर्नाटक में ई.सी.सी.ई. और स्कूल से बाहर रह जाने वाले बच्चों को लेकर मुकदमेबाजी:

ई.सी.सी.ई. की महत्ता स्कूल से बाहर रह जाने वाले बच्चों से जुड़ी याचिका के रूप में कर्नाटक उच्च न्यायालय के सामने भी लाई गई है।[13] कर्नाटक उच्च न्यायालय ने स्कूल से बाहर रह जाने वाले बच्चों की समस्या पर एक अखबार की रिपोर्ट[14] के आधार पर एक सुओमोटो याचिका दायर की।[15] न्यायालय ने स्कूल से वंचित रहने वाले 50,000 बच्चों की समस्या को शिक्षा के मौलिक अधिकार का बहुत बड़ा अतिक्रमण माना। इस मामले में, न्यायालय न केवल स्कूल से बाहर रह जाने वाले बच्चों की समस्या का निवारण करने की कोशिश कर रहा है, बल्कि कर्नाटक में आर.टी.ई.के क्रियान्वयन पर निगरानी रखने वाली एक उच्च–स्तरीय समिति का गठन करके उसने शैक्षिक प्रशासन के क्षेत्र में भी दखल दिया है। इस मुकदमे के परिणामस्वरूप कई बदलाव हुए हैं जिनमें स्कूल से बाहर रहने वाले बच्चों की नई परिभाषाएँ बनी हैं और उपस्थिति दर्ज करने वाले अधिकारियों की जिम्मेदारियाँ बदलीं। लेकिन, यह गौर करने लायक बात है कि इस याचिका में आँगनवाड़ी व्यवस्था पर जो जोर दिया गया था वह, ई.सी.

[12] (2012) 6 SCC 1

[13] W.P. (C) 15678 of 2013 High Court of Karnataka

[14] Supra at n. 5

[15] "The glitches that dog RTE implementation", the Hindu (March 31, 2013) available at: **http://www.thehindu.com/news/national/karnataka/the-glitches-that-dog-rte-implementation/article4564801.ece**

[16] "All Anganwadis in Karnataka will have toilets by next June, says Court", The Hindu (August 20, 2013) available at: **http://www.thehindu.com/news/national/karnataka/all-anganwadis-in-karnataka-will-have-toilets-by-june-next-says-court/article5039280.ece**

सी.ई. पर बिना कोई ध्यान दिए, सिर्फ यह सुनिश्चित करने तक सीमित था कि एक व्यापक सरोकार के रूप में इससे निकलने वाले बच्चे मुख्यधारा के स्कूलों में शामिल हो जाएँ। जिन मुद्दों ने वाकई गति पकड़ी वे आँगनवाड़ियों की मूलभूत सुविधाओं, खासतौर से शौचालयों, से सम्बन्धित थे।[16] हालाँकि, न्यायालय ने विभिन्न विभागों के बीच बेहतर समन्वय की जरूरत पर जोर दिया है, पर अच्छे स्तर वाली ई.सी.सी.ई. के उद्देश्य को इस मुकदमे के दायरे से बाहर छोड़ दिया गया है।

समापन टिप्पणी

हालाँकि भारतीय राज्य ने छह से चौदह साल की उम्र के बच्चों की प्राथमिक शिक्षा के मुद्दे पर सफलतापूर्वक कानून बनाया है, पर ई.सी.सी.ई. में एकरूपता और अच्छे स्तर को सुनिश्चित करने के लिए कोई खास प्रयास नहीं किए गए हैं। भारत में ई.सी.सी.ई. का क्षेत्र मुख्यतः अनियंत्रित ही रहा है। ऐसा कोई एक समान कानून या नीति नहीं है जो उनकी स्थापना तथा कार्यप्रणाली को नियंत्रित करती हो या फिर आँगनवाड़ियों अथवा पूर्व–स्कूल कक्षाओं पर नियामक मानदण्ड लागू करती हो। इसके अलावा, आँगनवाड़ी व्यवस्था और पूर्व–स्कूल व्यवस्था के लिए अलग–अलग मंत्रालय जिम्मेदार होते हैं। ई.सी.सी.ई. की गुणवत्ता को बेहतर करने के लिए किसी अधिकार को हासिल करना जरूरी नहीं है। लेकिन, ई.सी.सी.ई. पर किसी स्पष्ट कानून या नीति के न होने से, न्यायालय भी इस मामले में निर्णय देने से कतराते मालूम होते हैं। इसलिए, हमें ऐसी व्यापक नीति बनाने की सख्त जरूरत है जो ई.सी.सी.ई. की स्थापना के ढंग का विस्तृत खाका प्रस्तुत करे, एक समान मानक स्थापित करे और पूर्व–स्कूल संस्थाओं तथा आँगनवाड़ियों के क्रियाकलापों को नियंत्रित करती हो।







[16]"All Anganwadis in Karnataka will have toilets by next June, says Court", The Hindu (August 20, 2013) available at:
http://www.thehindu.com/news/national/karnataka/all-anganwadis-in-karnataka-will-have-toilets-by-june-next-says-court/article5039280.ece

डोलाश्री मैसूर अज़ीम प्रेमजी विश्वविद्यालय के स्कूल ऑफ पॉलिसी एण्ड गवर्नमेंट में ग्रेजुएट फैलो के रूप में काम करती हैं। वे हब फॉर ऐजुकेशन लॉ एण्ड पॉलिसी (हेल्प) की सदस्य हैं। उन्होंने उच्चतम न्यायालय में सोसाइटी फॉर अनएडेड स्कूल्स इन राजस्थान बनाम भारत संघ के मामले में, तथा वर्तमान में चल रहे प्रमाती ऐजुकेशनल एण्ड कल्चरल ट्रस्ट बनाम भारत संघ के मुकदमे में आर.टी.ई. पर फाउण्डेशन द्वारा किए गए हस्तक्षेप में भी मदद की। इसके अलावा, उन्होंने कर्नाटक उच्च न्यायालय में स्कूल से बाहर रह जाने वाले बच्चों के मुकदमे में भी सक्रियता से भाग लिया है। अपने कुछ साथियों के साथ, डोलाश्री ने कर्नाटक में आर.टी.ई. कानून के अन्तर्गत स्थापित शिकायत निवारण की व्यवस्था को समझने का अध्ययन करना शुरू किया है। उन्होंने यूनीवर्स्टी लॉ कॉलेज, बेंगलूरु से 2010 में बी.ए., एल.एल.बी. की पढ़ाई पूरी की। शोध के लिए उनकी रुचि के विषय हैं शिक्षा का अधिकार, सामाजिक–आर्थिक अधिकार तथा संवैधानिक विधि। उनसे dolashree.mysoor@apu.edu.in पर सम्पर्क किया जा सकता है। **अनुवाद** : भरत त्रिपाठी